

O Sistema financeiro nacional e o consumidor

Geraldo de Camargo Vidigal
Professor de Direito Econômico da USP – SP

I – O regime constitucional para o sistema financeiro e para a defesa dos consumidores

1. Preceitua o *caput* do Artigo 192 da Constituição do Brasil

“Artigo 192 – O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar ...”

2. Por sua vez, o artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT rege:

“Artigo 48 – O Congresso Nacional, dentro de 120 dias da promulgação da Constituição, elaborará código de Defesa do Consumidor ...”

II – Controvérsia quanto à Lei nº 8.078

3. Parte da Magistratura e do Ministério Público vem entendendo que a Lei nº 8.078, editada para a defesa dos consumidores, tem aplicação aos serviços e às operações de banco.

No recente IX Encontro dos Colendos Tribunais de Alçada, foi apresentada proposta, pelos ilustres Magistrados do Rio de Janeiro, no sentido de que aquela Lei seria aplicável somente aos serviços bancários prestados no mercado de consumo, mediante remuneração – não às operações bancárias, nem aos serviços típicos bancários.

Não foi votada a proposta, no IX Encontro, por não se acharem concluídos os estudos, sendo acesas a controvérsia e as divergências.

III – Comentários sobre o artigo 192 da Constituição e o artigo 48 do ADCT

4. Para reger o Sistema Financeiro Nacional, o Artigo 192 da Constituição do Brasil determinou a elaboração de Lei Complementar.

Visando à defesa dos consumidores, ao revés, o Artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou se promulgasse um Código.

5. Quem poderia supor que a regra transitória do Artigo 48, repercutindo as disposições dos Artigos 5º, XXXII e 170, V, da Constituição, tivesse aplicação às atividades do Sistema Financeiro Nacional?

Quem sustentaria que a determinação do *caput* do Artigo 192 pudesse aplicar-se ao direito dos consumidores?

6. Seria contraditória a Constituição assim entendida: duas diferentes normas suas, dirigidas a dois diferentes grupos de fatos e de destinatários, teriam aplicação aos dois grupos que a Constituição distinguiu.

Será inexistente a exigência, da Constituição, de Lei Complementar para reger o Sistema Financeiro? Seria inexistente a nítida distinção constitucional entre o Sistema Financeiro Nacional e o sistema das transações de consumo?

7. A mais respeitada doutrina proclama que só por Lei Complementar podem ser alteradas ou revogadas as leis que regem – e já a 5 de outubro de 1988 regiam – o Sistema Financeiro

É a voz de Miguel Reale, de Caio Tácito, de Ives Gandra da Silva Martins, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, de José Afonso da Silva, de Tércio Sampaio Ferraz Jr., de Arnaldo Wald – que o proclama

A mais alta jurisprudência consagra esse entendimento doutrinário. A ADIn 493, relatada pelo eminente Ministro Sydney Sanches, afirmou-o com a unanimidade da Colenda Corte Suprema. Inúmeros outros arestos o confirmam.

É tranqüilo e cauteloso, pois, em doutrina e em jurisprudência: as leis que anteriormente já disciplinavam o Sistema Financeiro Nacional – não podendo ser alterada senão pela Lei Complementar prevista no artigo 192 – adquiriram, por força dessa norma da Lei Maior, o *status* de Leis Complementares

8. A Lei Complementar prevista no artigo 192 ainda não foi promulgada.

Será esse retardo suficiente para que passem a ser regidos pela Lei dos Consumidores as operações bancárias e os serviços bancários típicos, prestados no mercado de poupanças, e regidos pelas leis financeiras e monetárias anteriores à Constituição do Brasil?

As distinções estabelecidas em todo o texto constitucional, entre as atividades financeiras e as de consumo, deixaram deter valor?

IV – A Lei nº 8.078

9. Se a Lei nº 8.078 pretendesse abranger o Sistema Financeiro Nacional, seria, nessa parte, inconstitucional: O artigo 192 impõe que a disciplina do sistema se estabeleça por Lei Complementar.

Assinalo parecer-me regular e constitucional o § 2º do artigo 3º da Lei nº 8.078, em face dos seus termos:

“§ 2º – Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

Regendo, como seus termos evidenciam, os “serviços prestados no mercado de consumo”, aplica-se a regra às instituições financeiras por virtude do princípio geral de direito que impõe, ao que é acessório, seguir o principal.

No mercado de consumo, todos os atos devem ser regidos pela lei específica; serviços prestados nesses mercados não podem ser exceção.

10. No entanto, alguns intérpretes pretendem que o disposto no § 2º do Artigo 3º da Lei nº 8.078, regendo, nos termos estritos do parágrafo, “serviços prestados no mercado de consumo, mediante remuneração”, estenderia a abrangência daquela lei além do mercado de consumo, abarcando não só os serviços prestados pelos bancos no mercado que a lei indicou, mas em qualquer mercado, e até mesmo as operações bancárias

11. O tema da inconstitucionalidade que marcaria a Lei nº 8.078, se tivesse pretendido o legislador que ela se aplicasse à atividade das instituições financeiras em seus mercados típicos – os mercados de poupanças e de investimentos – reclama exame detalhado, que farei em outro artigo.

12. Também todo o Capítulo inicial da Lei nº 8.078 exige consideração cuidadosa.

13. Vou analisar mais detidamente, em seguida, o § 2º do Artigo 3º.

Seus termos excluem explicitamente a extensão, às atividades financeiras típicas, das normas da Lei do Consumidor. Todo esse Capítulo será estudado em outro artigo.

V – O parágrafo 2º do artigo 3º da Lei nº 8.078

14. É certa, em hermenêutica, que a Lei não possui palavras inúteis: *verba cum effecta sunt accipienda*.

Qual o significado, então, do complemento circunstancial “no mercado de consumo”, constante do parágrafo?

15. Se esse complemento circunstancial não existisse, no parágrafo concordaríamos todos em que foi intenção do legislador abranger, no parágrafo todos os serviços bancários, creditícios e outros.

Restariam, nesse caso, dois debates: o da constitucionalidade do parágrafo e o nascido da distinção entre os “serviços” das instituições financeiras e suas “operações”.

Mas o complemento circunstancial referido existe. Como sustentar, em face dele e das regras da hermenêutica, que as normas da Lei nº 8.078 se aplicam não somente aos “serviços fornecidos no mercado de consumo”, mas também aos fornecidos em quaisquer outros mercados?

Como sustenta, de outro lado, que uma regra, do § 2º do Artigo 3º, aplicável aos “serviços”, abrangendo também as “operações” (que têm “bens” por objeto!), quando os artigos iniciais distinguem entre produtos e serviços, e o § 1º do Artigo 2º esclarece que “produtos são bens”?

16. Outra norma hermenêutica adverte:

Inclusio unius, exclusio alterius.

Quando o texto do § 2º incluiu, expressamente, a disposição de que a lei abrangia os serviços fornecidos “no mercado de consumo”, como poderia significar abrangência dos serviços fornecidos “em qualquer mercado”?

Incluiria esse texto os mercados de “poupança” – que são, no plano das rendas em moeda, o antônimo do consumo? Incluiria os mercados de “bens de investimento”, que são, no plano dos produtos, o antônimo dos bens de “consumo”?

Verba cum effecta sunt accipienda. Inclusio unius, exclusio alterius.

É inadmissível ignorar que o § 2º transcrito existe, nos termos em que está formulado e com a abrangência limitada que dele se evidencia.

17. Como invocar exatamente esse parágrafo – de aplicação restrita aos mercados de consumo – para afirmar que a força dele se abrange na lei tudo o que diz respeito ao que é “de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária”, mesmo serviços prestados em mercados de poupança ou de investimento, mesmo operações, inconfundíveis com serviços? Como tomar do parágrafo apenas algumas palavras e ignorar que, por força do mesmo parágrafo, os qualificativos que lista só abrangem “serviços prestados no mercado de consumo”?

As questões que nascem das distinções entre “serviços” e “operações”, entre “mercados de consumo” e “mercados de poupança”, “mercados de investimento”, bem como a questão da constitucionalidade não podem ser desprezadas.

18. O que assim expus leva ao exame detalhado de artigos da Lei nº 8 078, nos quais seu âmbito se define, em especial de todo o seu Capítulo I, dos direitos do consumidor.

19. Esse exame confirma, de maneira indisfarçável, que não tem a Lei nº 8.078 aplicação ao Sistema Financeiro, se se entendesse que está contido no âmbito da Lei, exceto em aspectos acessórios.

VI – Conclusão

20. Todos os elementos da Lei nº 8 078, assim como sua regência constitucional convergem para a mesma conclusão: não se aplica ela ao Sistema Financeiro, a não ser nos serviços acessórios a atos de consumo.